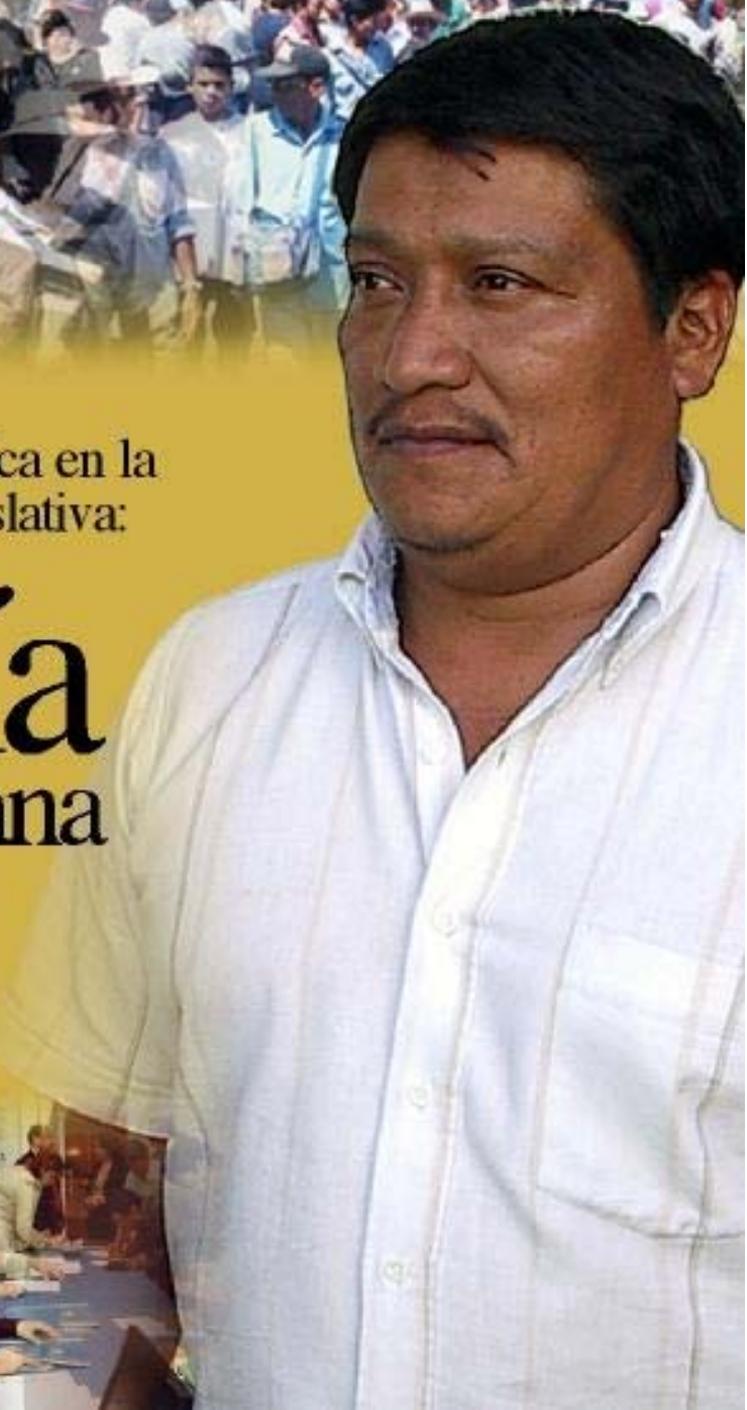




Incidencia Política en la
Asamblea Legislativa:

una
Guía
Ciudadana



Esta publicación ha sido elaborada por CREA Internacional de El Salvador – Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad, bajo convenio de cooperación número 519-A-00-00-00041-00 con la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Los conceptos aquí vertidos son de exclusiva responsabilidad de CREA, y no expresan la opinión de USAID.



CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL
CREA Internacional de El Salvador
Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad

Calle “A” y Pasaje 3 #108, Colonia Ávila
San Salvador, El Salvador, C.A.

VIPSAL 3359, P.O. Box 025364
Miami, Florida, U.S.A. 33102-5364

Tel/Fax: (503)298-5903
email: crea-es@caii-dc.com
www.caii.net/participation

Diseño Gráfico y Artes Digitales:
Adolfo Diseño Grafico/ Adolfo Díaz

Impresión: Grupo Impresen S.A. de C.V.
Junio, 2002



INDICE

PRESENTACIÓN.....	1
INTRODUCCIÓN: ¿Qué es la incidencia política?.....	3
I. PREPARACIÓN PARA LA INCIDENCIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA	
1. Organización.....	4
2. Análisis del problema.....	5
3. Competencias de la Asamblea Legislativa.....	6
4. Evaluación del momento político.....	8
5. Redacción de una pieza de correspondencia.....	10
6. El mapeo político.....	11
7. La estrategia en la Asamblea Legislativa.....	14
8. Acciones estratégicas paralelas.....	17
II. EL PROCESO LEGISLATIVO - PASO A PASO	
1. La introducción de la pieza de correspondencia.....	22
2. La primera lectura de la pieza de correspondencia.....	23
3. La pieza de correspondencia en la comisión.....	26
4. La segunda lectura de la pieza de correspondencia.....	30
III. LA SANCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.....	33
IV. LA APLICACIÓN DE LA LEY.....	35
ANEXOS	
1) Artículo 131 de la Constitución de la República.....	37
2) Descripción de las Funciones de las Comisiones Legislativas	40
3) Ejemplo: Pieza de Correspondencia.....	42
4) Bibliografía.....	44



Presentación

A lo largo de la última década, las organizaciones de la sociedad civil han trabajado en diferentes formas y momentos para ser escuchadas en el ámbito político. El Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad que desarrolla CREA Internacional de El Salvador, mediante un convenio de cooperación con USAID/ El Salvador, ha elaborado el presente documento, “Incidencia Política en la Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana”, con el fin de apoyarlas en esa labor.

Aunque la incidencia de la ciudadanía en el proceso político no es algo nuevo, la conceptualización sistemática de ésta sí constituye en el país un esfuerzo reciente que, a su vez, implica nuevos retos. Este documento toma nota de algunos de estos primeros esfuerzos, pero principalmente propone aplicar y sistematizar una metodología para que el proceso de incidencia tenga mayores posibilidades de éxito. Cabe remarcar que en estas páginas se plantea sólo una de las múltiples formas de hacer incidencia política, y que la atención se ha enfocado hacia la Asamblea Legislativa, por considerar que es en este órgano del Estado en el que se concentran actualmente muchas de las atribuciones que atienden las necesidades de la ciudadanía.

Ésta pretende ser, exclusivamente, una guía de cómo promover desde la sociedad civil una iniciativa de ley. Sin embargo, las estrategias planteadas aquí son aplicables para organizaciones que quieren influir sobre una propuesta de ley introducida por otras organizaciones o entidades del gobierno. Todavía corresponderán a la ciudadanía otras tareas, como por ejemplo el monitoreo de la ejecución de las políticas públicas, especialmente en lo que concierne al papel de la Asamblea Legislativa al “decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública” (Artículo 131, Inciso 8, de la Constitución de la República).* Aún así, y dado que el objetivo del Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad es fortalecer el carácter democrático del proceso de toma de decisiones políticas, se espera que esta guía sea una herramienta útil para las organizaciones que la utilicen.

Finalmente, queremos agradecer al diputado Alfonso Arístides Alvarenga, Presidente de la Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa, su apoyo e interés en este documento, y su manifiesta convicción sobre la importancia de que la sociedad civil desempeñe un papel activo en la Asamblea Legislativa.

**Para ver ejemplos de esfuerzos ciudadanos en relación a la transparencia y fiscalización del gasto público, ver el sitio web: www.internationalbudget.org*



INTRODUCCION

¿Que es la incidencia política?

La **incidencia política** es un proceso de acciones estratégicas dirigidas hacia instancias gubernamentales y que conducen a un cambio en las políticas públicas, ya sea para crearlas, para modificarlas o para mejorar su aplicación. La palabra más frecuentemente asociada con incidencia es **influencia**, porque los individuos y las organizaciones intentan, efectivamente, influir en el gobierno (ya sea local o nacional) para que responda a sus necesidades o resuelva un problema específico. Si el problema es de carácter local, como la necesidad de un camino rural o de agua potable, se hace la gestión ante el Concejo Municipal. Si es nacional, como la necesidad de una nueva política agraria, su solución requerirá gestiones ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Lo que distingue a la incidencia política de otros tipos de incidencia es que busca una respuesta del gobierno ante el problema y lo estimula a cumplir con sus obligaciones. Así se da respuesta necesaria al Inciso 2 del Artículo 73 de la Constitución de la República, según el cual uno de los deberes políticos de la ciudadanía es “cumplir y velar porque se cumpla la Constitución”.

Los pasos de la incidencia política, para que ésta sea efectiva, deben ser debidamente planificados y empiezan con la identificación del problema a resolver, la solución deseada y la entidad de gobierno que tiene el poder y la facultad de dar dicha solución (en este texto nos limitaremos a los casos que correspondan a la Asamblea Legislativa). Luego, se debe identificar a los

actores sociales que están a favor de la solución propuesta (aliados) y a los que están en contra (oponentes). Así se podrán precisar las oportunidades de apoyo que se tienen y las posibilidades de encontrar una oposición fuerte o motivada. Finalmente, se determinarán las estrategias, es decir, las acciones a realizar para influir en la decisión. Estas deben servir para mostrar la importancia del problema, los beneficios de la solución propuesta, la cantidad de personas interesadas y su motivación para resolver el problema. En muchos casos, podrá ser necesario utilizar estrategias paralelas que presionen a la persona o entidad que toma la decisión, involucrando a los medios de comunicación o a personas influyentes, o mediante la presencia de las personas afectadas por el problema en marchas, concentraciones u otras acciones que se realicen.¹

Cuadro Nº1

Pasos para planificar los esfuerzos de incidencia política:

1. Identificar el problema a resolver.
2. Determinar la solución que se desea.
3. Identificar la entidad de gobierno que puede resolver el problema.
4. Identificar y evaluar a los aliados y oponentes.
5. Determinar las estrategias a seguir.

¹ Para las personas que quieren saber más sobre la planificación de la incidencia se recomienda el libro *La Planificación Participativa para la Incidencia Política: Una Guía Práctica*, escrito por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

I. PREPARACIÓN PARA LA INCIDENCIA EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

1. Organización

En cualquier esfuerzo de incidencia política, la capacidad de organizarse es un elemento clave tanto para la correcta planificación

muy motivado, tiene más posibilidades de éxito que otro pequeño y disperso. Por lo general, en un sistema representativo se



Voluntarios de MIRE platican con una ciudadana durante sus esfuerzos de organización

del proceso como para la efectiva incidencia en el órgano de gobierno correspondiente. Así, lograr que una petición a la Asamblea Legislativa tenga éxito depende mucho de la voluntad política de los diputados, pero también de la fuerza y firmeza de la población, que puede ser determinante para que dicha voluntad se oriente a su favor. En la lucha por conseguir la aprobación de un decreto, un grupo sólido, numeroso, bien coordinado y sobre todo

pone más atención a esas personas que a una.

La labor de organización comienza con la búsqueda de personas con el mismo problema y que estén interesadas en solucionarlo de forma conjunta. Luego se deben establecer normas de funcionamiento de la organización (asociación, movimiento, o cualquiera que sea su naturaleza), lo cual no significa que sean necesarios largos estatutos legales.²

² Aunque no es necesario que la organización tenga personería jurídica para que su demanda o propuesta sea recibida y atendida por la Asamblea Legislativa, algunos diputados reconocen que se sienten más impulsados a dar respuesta a grupos legalmente establecidos que a aquellos que no lo están.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Miembros de FESPAD discuten con diputados sobre las reformas al Código Penal



Fotografía: cortesía de FESPAD

En algunos casos es suficiente acordar reglas que garanticen un buen funcionamiento y que las mismas se respeten. Ya establecido el núcleo de la organización, conviene seguir buscando miembros que compartan los mismos intereses, para lograr un mayor número de personas involucradas y construir una fuerza.

Por otra parte, la comunicación es importante en cualquier organización. Es bueno que todas las personas que la integran estén informadas sobre las acciones que se realizan, y sobre las razones de éstas, para que se mantengan activas y motivadas. También interesa involucrarlas en las diferentes actividades, ya que la colaboración directa refuerza el compromiso. Involucrar al mayor número posible de personas en las distintas tareas, además de ser a menudo necesario para cumplir con los propósitos planteados, dará mayor fuerza a la propuesta.

Construir una organización para hacer incidencia requiere trabajo, pero todas las organizaciones que hoy existen empezaron con un grupo de personas o comunidades sin mayor experiencia. En este documento se presentan casos de organizaciones que lograron que la Asamblea Legislativa les ayudara a resolver sus problemas. En los

tres ejemplos que se tratan más adelante, las organizaciones empezaron simplemente con un problema, un pequeño grupo de personas y mucha voluntad para encontrar la solución.

2. Análisis del problema

Un aspecto esencial para lograr incidencia es el conocimiento que debe tener la organización sobre el problema que le afecta y sobre la forma de solucionarlo. Para empezar, de ese conocimiento dependerá la correcta identificación de la instancia a que se debe acudir para resolverlo. Además la organización deberá investigar y conocer a fondo el problema, plantear soluciones adecuadas y generar argumentos a favor de la propuesta. En el caso de la Asamblea Legislativa, cuando llegue el momento de hablar con los diputados y otras personas, el conocimiento del problema y la correcta **fundamentación de la solución propuesta** serán decisivos para conseguir el apoyo que se necesite.

Hacer una investigación del problema y de la solución en algunos casos puede ser tan simple como detallar la cantidad de personas afectadas y explicar brevemente de qué manera lo que se propone resuelve el problema de dichas personas. Si fuese necesario hacer una investigación más

Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana



Un grupo de ciudadanos se manifiestan pacíficamente frente a la Asamblea Legislativa

compleja, y si la organización no tuviera capacidad para hacerla, será conveniente buscar el apoyo de otras organizaciones que puedan realizarla.

3. Competencias de la Asamblea Legislativa

Como se mencionó anteriormente, un aspecto importante en la incidencia consiste en determinar con precisión a qué instancia debe dirigirse para resolver el problema planteado, dependiendo de las atribuciones legales de cada una. En el caso de la

Asamblea Legislativa, sus funciones están determinadas en la Constitución. Es importante revisar estas funciones para determinar si la Asamblea Legislativa es la instancia correcta para resolver el problema.

Generalmente se piensa en la Asamblea Legislativa cuando se necesita crear, modificar o derogar una ley, porque esas son algunas de sus principales funciones. Sin embargo, sus atribuciones son muchas y diversas. El cuadro N° 3 contiene una lista de otras funciones que le otorga la Constitución.³

Cuadro N°2

¿Qué es la Asamblea Legislativa?

El artículo 121 de la Constitución de La República dice:

“La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar.”

Dada la importancia de la Asamblea Legislativa, es muy común que las organizaciones sociales acudan a ella para solucionar sus problemas. A menudo se envían a ese órgano del Estado solicitudes o propuestas sobre temas que no le corresponde resolver. Incluso se dan muchos casos en que los diputados son buscados para atender solicitudes de empleo, aunque no esté dentro de sus funciones. Por otra parte, hay funciones

³Para más información, ver el Artículo 131 de la Constitución, el cual se anexa a este documento.



Cuadro N°3

incipales funciones de la Asamblea Legislativa:

- Decretar nuevas leyes.
- Reformar o modificar las leyes que ya existen.
- Dar la interpretación auténtica de las leyes (cuando una ley se está entendiendo o aplicando de una forma diferente a lo que se esperaba cuando fue aprobada).
- Derogar leyes secundarias (eliminar una ley).
- Modificar la Constitución de la República.
Para que las modificaciones tengan validez deben ser aprobadas en un período legislativo (con mayoría simple, es decir, la mitad más uno de los diputados) y ratificadas en el siguiente (con mayoría calificada de 2/3 de los diputados), es decir, deben ser aprobadas por los diputados de un período legislativo y ratificadas por los del período siguiente.
- Decretar impuestos.
- Ratificar los Tratados Internacionales firmados por el Presidente de la República.
- Aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública (también llamado Presupuesto General de la Nación.)
- Decretar leyes sobre la deuda pública.
- Establecer y regular el sistema monetario.
- Recibir el informe de labores de los ministerios
- Recibir el informe de labores del Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República, y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Elegir por votación al Fiscal y Procurador General de la República, al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al Presidente de la Corte de Cuentas y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.
- Interpelar a los ministros y a otros funcionarios públicos.
- Recomendar al Presidente de la República la destitución de los ministros y otros funcionarios públicos.
- Declarar la guerra y firmar la paz con otros estados.
- Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.
- Suspender y restablecer las garantías constitucionales.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

importantes de la Asamblea Legislativa como la modificación a la Constitución, la ratificación de tratados, la aprobación del presupuesto de la nación o la elección de funcionarios sobre los que es poco frecuente que se reciban peticiones de la ciudadanía.

Cuando se está evaluando si la Asamblea Legislativa es la instancia indicada para hacer incidencia conviene recordar que no siempre es necesario crear o reformar una ley para resolver un problema. A veces, las leyes ya existen y son adecuadas pero no se cumplen debidamente. Por eso, antes de hacer ninguna petición a la Asamblea Legislativa hay que estudiar tanto las leyes actuales (o buscar asesoría para estudiarlas) como la ejecución de ellas en la práctica, para determinar donde están las deficiencias que puedan estar causando el problema. Si el problema se encuentra en la aplicación de la ley, la solución no es ir a la Asamblea a pedir otra ley, sino luchar para que se cumpla la que ya existe, acudiendo a la instancia de gobierno encargada de aplicarla.

Uno de los papeles fundamentales de la Asamblea Legislativa es controlar el poder del Ejecutivo en lo que se denomina el **control y seguimiento legislativo**. La aprobación del presupuesto nacional, la recepción del informe de labores de los ministerios y otros funcionarios, la elección de los funcionarios del sector de justicia y de la Corte de Cuentas y la interpelación de ministros y otros funcionarios son algunas de las funciones claves que tiene la Asamblea Legislativa para realizar este papel de contraloría. Aunque todavía sea muy poco el control que la Asamblea ejerce actualmente sobre el Ejecutivo, uno puede acudir ante este órgano del Estado para que se de seguimiento a las acciones del Ejecutivo.

Es muy frecuente que las personas u organizaciones busquen la ayuda de los diputados para enfrentar problemas que realmente deben ser resueltos por uno de los ministerios u otras instancias. No corresponde a los diputados resolver directamente estas demandas; sin embargo, dado su papel de control y seguimiento a las acciones del Ejecutivo, muchas veces los diputados interceden con las entidades correspondientes para resolverlas. Un ejemplo de esto es lo que sucedió con la demanda de la Intercomunal de San Francisco Menéndez (ver cuadro N° 4).

4. Evaluación del momento político

El caso de la Intercomunal de San Francisco Menéndez sirve de ejemplo sobre la importancia de tomar en cuenta el momento en que se hará la propuesta. En unos casos, se podrá aprovechar que problemas similares estén recibiendo mucha atención en los medios de comunicación o en la Asamblea Legislativa; en otros, un momento en el que se aprecien escasos temas de trascendencia en las primeras páginas de los periódicos, o una relativa calma política, puede presentarse propicio para lograr atraer la atención sobre una demanda. Aunque no hay fórmulas mágicas en lo que se refiere a estrategias comunicativas, siempre es bueno buscar un momento apropiado para introducir el tema. Si no es posible, convendrá tratar de anticiparse a las probables dificultades o demoras que se puedan sufrir, y pensar desde un principio en cómo enfrentarlas.

También es importante conocer e interpretar los procesos de decisión política y sus tiempos, para evitar realizar esfuerzos



Cuadro N°4

La Intercomunal de San Francisco Menéndez: sus esfuerzos para lograr la construcción de una borda de retención en el Río Paz

La tormenta tropical Mitch causó a fines de 1998 la inundación de todas las comunidades cercanas al Río Paz. Antes del desastre, las comunidades no tenían una organización común, pero la situación devastadora que enfrentaron después del Mitch les motivó a crear la Intercomunal. En noviembre de 1998 se agruparon 8 comunidades, pero un año y medio después habían aglutinado a 17 comunidades más, haciendo un total de 25.

A pesar de que no tenían experiencia en incidencia política, solicitaron reuniones con el alcalde del municipio para pedirle que construyera una borda para prevenir desastres similares en el futuro. Ante la negativa del alcalde a apoyarles, tomaron el bus y se dirigieron a la Asamblea Legislativa para hablar con uno de los diputados de su departamento, quien les ayudó a introducir el tema en la agenda legislativa. Después de varias visitas a la Asamblea Legislativa, lograron que ésta recomendara al Ministerio de Obras Públicas la construcción de 500 metros de borda. El Ministerio aceptó la recomendación y realizó la obra.

En este caso, la solución del problema no estaba en manos de la Asamblea Legislativa. No obstante, ésta apoyó a la comunidad en la gestión al ver que la entidad de gobierno indicada se negaba a hacerlo. Al éxito del grupo contribuyeron su decisión de actuar en el momento en que las consecuencias del Mitch captaban la atención de la nación, su determinación a luchar por la borda, su persistencia y su organización.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana



Fotografía: CREA Internacional

*Margarita Posada
de APSAL
entrega una pieza
de correspondencia
en la Oficina de
Correspondencia
de la Asamblea
Legislativa.*

cuando ya es muy tarde para afectar la decisión. Por ejemplo, es muy difícil modificar una ley que recientemente haya entrado en vigencia, porque los diputados que acaban de aprobarla no estarán dispuestos a reconsiderar el mismo tema tan pronto. En este caso, el momento propicio para buscar la modificación era cuando el proyecto de ley se discutía en la Asamblea Legislativa, y lo recomendable ahora sería esperar un tiempo prudencial para reiniciar la labor de incidencia.

5. Redacción de una pieza de correspondencia

La principal vía de participación ciudadana en la Asamblea Legislativa es la elaboración y presentación de una pieza de correspondencia. Por este medio, se puede hacer llegar a los diputados una

¿Qué es una pieza de correspondencia?

Es un documento escrito en el que un ciudadano, un grupo organizado, una institución o un funcionario del gobierno hace una solicitud a la Asamblea Legislativa para:

- Resolver problemas o necesidades que afectan a las personas que la presentan, y que sean de interés y competencia de la Asamblea Legislativa, de acuerdo con lo estipulado en el Art. 131 de la Constitución.
- Aprobar iniciativas de ley, es decir, propuestas legales dirigidas a establecer una nueva ley, realizar reformas a leyes existentes o interpretar leyes para su aplicación.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

propuesta de ley o simplemente una petición para resolver cierto problema.

Si una organización considera necesario crear o modificar una ley, es imprescindible que investigue si existen anteproyectos de ley sobre el mismo tema que estén pendientes en la Asamblea Legislativa, antes de redactar uno nuevo. Es igualmente importante ver si hay una entidad del gobierno u otra organización social que esté elaborando un anteproyecto sobre la misma temática. En este caso, es recomendable coordinarse con dicha entidad u organización para evaluar la posibilidad de incorporar sus puntos de interés en el anteproyecto que están redactando.

Además, y conforme a lo dicho anteriormente respecto a la necesidad de organización para la incidencia, sería conveniente en este caso concertar y negociar con las otras entidades u organizaciones para hacer llegar a la Asamblea Legislativa un solo anteproyecto de ley. Así, la iniciativa gozaría de más apoyo y se podría ahorrar parte del trabajo que implica la elaboración de la ley. Igualmente, debe considerarse que si varios anteproyectos compiten por resolver el mismo problema los diputados tendrán que decidir cuál de todos aprueban.

Por ejemplo, es difícil lograr la aprobación de un anteproyecto cuando está en competencia con otro similar presentado por una entidad del gobierno. En estas situaciones, conviene buscar modificaciones al anteproyecto de la entidad gubernamental, ya sea mediante negociaciones directas con dicha entidad en la fase de redacción de la propuesta, o incidiendo sobre los diputados cuando ésta sea presentada a la Asamblea Legislativa. En ocasiones la comisión puede optar por elaborar una propuesta mixta, con elementos de los diferentes anteproyectos que llegan a sus manos.

Si se considera necesario crear un anteproyecto de ley propio, es conveniente redactarlo completamente, con las modificaciones deseadas, y presentarlo así a la Asamblea Legislativa. Es cierto que se puede enviar una carta solicitando crear o modificar alguna ley, pero en ese caso, al no entregarse una propuesta concreta, su contenido quedará a la interpretación de los diputados y se corre el riesgo de que la redacción definitiva no satisfaga las necesidades de los solicitantes.

En este caso, aunque se trate de un anteproyecto de ley o de una simple demanda, para redactar correctamente la pieza de correspondencia se puede buscar el apoyo de un abogado o de una asociación que ofrezca asistencia legal. En estos casos la organización debe trabajar muy de cerca con esta persona o institución, para que entienda exactamente sus intereses y los aspectos que se quieren incluir en la legislación.

Por último, la pieza de correspondencia debe, además de contener el cambio deseado, asignar la responsabilidad de su ejecución a una instancia específica del gobierno. Si esto no se especifica, la aplicación de la ley puede demorarse mientras se decide a qué instancia del gobierno corresponde ejecutarla. Asimismo, es bueno tratar de incorporar en la elaboración del anteproyecto de ley a grupos de personas interesadas en esa fase de aplicación de la ley.

6. El mapeo político

En cualquier esfuerzo de incidencia hay personas que toman decisiones (en el caso de la Asamblea Legislativa son los diputados y las diputadas) y personas que intentan influir o que de hecho influyen en dichas decisiones, ya sea a favor o en contra. Entre las personas o entidades que intentan influir se incluye a la organización que presenta la pieza de correspondencia,



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

pero también a otras personas y organizaciones. Por eso, antes de introducir la pieza (entregarla en la Asamblea Legislativa), es importante saber quién o quiénes más estarían lo suficientemente motivados como para actuar sobre la misma y si su actuación sería a favor o en contra.

Los aliados son aquellas personas u organizaciones que tienen un interés en apoyar la iniciativa. En la incidencia es clave identificar los posibles aliados y determinar con ellos si pueden ayudar y

entre otros. La estrategia de alianza fue clave en el éxito de la campaña del Foro Agropecuario para lograr la condonación de la deuda agraria (ver cuadro N° 6).

Los opositores son las personas u organizaciones interesadas en que la pieza no sea aprobada. Es necesario saber quiénes son, cuál es su interés en el tema, cómo se ven afectados por la propuesta y cuán motivados están a realizar acciones en contra de la propuesta. Una persona o grupo de personas que pierde algo importante si se aprueba la pieza,

Fotografía: cortesía de Foro Agropecuario



Manifestación del Foro Agropecuario por la condonación de la deuda agraria.

en qué estarían dispuestos a hacerlo. El apoyo moral puede ser bueno, pero si no se traduce en acción aportará poco al éxito de la propuesta. Cuando se buscan aliados se debe identificar a aquellas personas u organizaciones que tienen capacidades o recursos que su organización no posee. Pueden ser empresarios u organizaciones sociales,

probablemente se convierta en opositora y tal vez intente influir negativamente sobre la decisión de los diputados. Si se identifica a esta persona o grupo con anticipación, y si se pueden predecir sus probables actuaciones y argumentos, es posible planificar cómo disminuir los efectos de su oposición.



Cuadro N°6

Estrategia de Alianzas

El caso del Foro Agropecuario y sus esfuerzos para lograr la condonación de la deuda agraria

El Foro Agropecuario, una coalición de 15 organizaciones campesinas, empezó su lucha por la condonación de la deuda agraria en febrero de 1996. Uno de los factores importantes para lograr la aprobación de los decretos de condonación, primero del 70% y luego del 85% de la deuda agraria, fue las alianzas que forjaron con otras organizaciones.

Durante la campaña para la condonación, el Foro incorporó a nuevos miembros y llegó a agrupar a 42 organizaciones en el momento de máximo apogeo del esfuerzo. Aparte de su membresía, el Foro logró formar una alianza con otras organizaciones de cooperativas, de desmovilizados de las Fuerzas Armadas y de grandes productores agropecuarios, que se aglutinaron en el Frente Agropecuario Salvadoreño.

La alianza con los grandes productores fue clave en el esfuerzo, a pesar de que fue una de las más difíciles de lograr, dadas las diferencias de intereses, historia e ideología entre ellos y los miembros del Foro. Prácticamente el único interés común era lograr la condonación de las deudas. Dada las diferencias y la desconfianza mutua, se hizo necesario aclarar las reglas del juego desde el principio de la relación.

Con esa alianza, las capacidades de un sector complementaron las del otro. El Foro utilizó su capacidad de movilización para presionar por la condonación. Además, tenía facilidad para influir en los partidos FMLN y CDU. Los grandes productores pudieron, a su vez, influir en los partidos PCN y ARENA, cuyos votos eran necesarios para que se aprobara la condonación en la Asamblea Legislativa y para evitar el veto presidencial a los decretos.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

7. La estrategia en la Asamblea Legislativa

La mayoría de leyes o decretos legislativos requieren la aprobación por mayoría simple, es decir, por la suma de 43 votos de los 84 que conforman la plenaria (ver recuadro abajo). Las decisiones especiales, como la elección de ciertos funcionarios, la aprobación de préstamos o la ratificación de las reformas constitucionales, requieren de 56 o 63 votos, según los casos (mayoría calificada). Tomando esto en cuenta, y según la índole de su propuesta, cada

organización deberá fijar su objetivo en cuanto al número de votos, y considerar las posibilidades de obtenerlos en cada partido. Para ello, es importante investigar las posiciones de los partidos acerca de la propuesta. Aunque algunos partidos tienen un perfil claro respecto a ciertos temas, no siempre se puede predecir lo que van a opinar sobre un problema en particular. Por lo tanto, es útil reunirse con los representantes de los partidos para conocer sus opiniones sobre la propuesta específica, y para resolver las dudas que pudieran tener respecto a ella.

Cuadro N°7

Mayoría simple: implica la mitad más uno de los votos totales. Como la Asamblea Legislativa está compuesta por 84 diputados, la mayoría simple la dan 43 votos. Se necesita para aprobar un decreto nuevo o reformar una ley que ya existe. La mayoría de votaciones en la Asamblea Legislativa se resuelven por mayoría simple.

Mayoría calificada de 2/3: es igual a dos terceras partes del pleno, es decir, 56 votos. La Constitución exige mayoría de 56 votos para:

- Declarar al Presidente de la República incapaz de gobernar.
- Superar el veto presidencial.
- Elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, al Fiscal y al Procurador General de la República y al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.
- Ratificar reformas a la Constitución. Las reformas se aprueban en la primera Asamblea Legislativa con mayoría simple, pero es necesario que la siguiente legislatura las ratifique con 2/3 de los votos.
- Suspender y reestablecer las garantías constitucionales, de acuerdo con Artículo 29 de la Constitución.
- Aprobar préstamos internacionales.

Mayoría calificada de 3/4: exige el voto favorable de las tres cuartas partes del total de diputados, es decir, 63 votos. Se requiere para temas relacionados con el territorio nacional y para suspender las garantías de los artículos 12 y 13 de la Constitución de la República.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Fotografía: cortesía de la Unidad de Prensa de la Asamblea Legislativa



Diputados y diputadas de la Asamblea Legislativa haciendo una votación

Por otra parte, hay que considerar que, durante el primer año y medio de la legislatura 2000-2003, para alcanzar la mayoría simple se han de asegurar por lo menos los votos favorables de los diputados pertenecientes a uno de los partidos mayoritarios (ARENA o el FMLN), más los del PCN. Hasta la fecha de publicación de este documento en junio 2002, han habido muchos cambios en las fracciones legislativas, siendo los cambios más significativos en la fracción de FMLN. Esto modifica la correlación de fuerzas de los partidos políticos y por lo tanto las combinaciones de partidos necesarias para lograr la mayoría simple. Dada la naturaleza de los frecuentes cambios en las fracciones legislativas, es importante analizar la composición de la Asamblea Legislativa antes de introducir la pieza de correspondencia para determinar las posibles fórmulas partidarias que se pueden utilizar para lograr la aprobación de una propuesta de ley.

Una de las realidades a considerar es la tendencia de los partidos a votar en bloque.

Si bien es cierto en ocasiones un diputado o una diputada vota distinto a como lo hacen los demás de su fracción, esto ocurre pocas veces, por lo que no se debe contar con esa posibilidad en una votación.

Cuando se está determinando la estrategia con los partidos en la Asamblea Legislativa, no se debe perder de vista que algunos de éstos difícilmente votan junto a otros. Por ejemplo, actualmente conseguir que ARENA vote con el FMLN o viceversa es más difícil que lograr otras combinaciones partidarias. ARENA y el PCN tradicionalmente coinciden en las votaciones, pero en ocasiones el PCN muestra mayor coincidencia con el FMLN. Por último, si existe el temor de que, una vez lograda la mayoría en la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República ejerza su derecho a veto y evite la promulgación de la propuesta como ley, sería prudente tratar de asegurar el apoyo del partido de gobierno. En cualquier caso, es necesario revisar todos estos elementos para elaborar una estrategia de incidencia partidaria, y es recomendable definir dicha

Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

estrategia antes de hacer llegar una pieza de correspondencia a la Asamblea Legislativa.

La introducción de una pieza de correspondencia requiere que alguien le de “iniciativa de ley”. Esto es el inicio legal del proceso de formación de ley. Según el Artículo 133 de la Constitución de la República, sólo tienen facultad los diputados, el Presidente de la República por medio de sus ministros, la Corte Suprema de Justicia –en temas relacionados al Órgano Judicial– y los Concejos Municipales, en materia de impuestos municipales. Una decisión importante para la estrategia es definir quien dará iniciativa de ley a la propuesta, porque de esto puede depender cómo reaccionan los diputados a la misma.

Una posibilidad es buscar el apoyo de los diputados del departamento afectado por el problema, especialmente si la propuesta está relacionada con una municipalidad o con un departamento. Un dato importante que cabe mencionar es que la Asamblea Legislativa ha iniciado un proceso de modernización y como parte de él se han abierto oficinas departamentales donde los diputados de cada departamento se reúnen para estar más cerca de su población. Actualmente hay funcionando dos de estas oficinas, una en Chalatenango y otra en San Miguel, y generalmente los diputados llegan a reunirse allí todos los viernes.

Otra posible estrategia para introducir la pieza es pedirselo a varios diputados de distintos partidos, especialmente de los mayoritarios, cuyos votos serán necesarios para la aprobación de la propuesta. También es conveniente buscar el apoyo de diputados que puedan incidir en la opinión de otros de su mismo partido. Se llama “cabildeo” a las reuniones personales que se tienen con los diputados con la intención de influir en su juicio sobre la propuesta y convertirlos en aliados.

El cabildeo deberá ser cuidadosamente planeado. Estas reuniones suelen ser frecuentes y la preparación para ellas es tan importante como las reuniones mismas. Para cada reunión hay que pedir una cita, decidir quiénes de la organización asistirán y que dirán, además de preparar los materiales que se le entregarán al diputado o a la diputada. Cada reunión requiere, posteriormente, seguimiento específico para asegurar los acuerdos tomados.

Es importante señalar que el cabildeo no se debe limitar al momento en que la pieza se está discutiendo. Dependiendo de la situación, deberá hacerse antes de introducir la pieza, cuando se esté discutiendo en la comisión, y antes de la votación en la sesión plenaria. La mayoría de piezas mueren en las comisiones, no por rechazo, sino simplemente porque no son tratadas. Por lo tanto, el cabildeo es particularmente importante en esta fase del proceso.

Cuadro Nº 8

SITIO WEB DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa tienen un sitio web en la dirección www.asamblea.gob.sv donde se puede encontrar información útil referente a:

- Las comisiones legislativas y sus miembros.
- Los diputados por fracción y cómo contactarlos.
- El texto de la Constitución de la República.
- El texto de las leyes actuales de la República.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

8. Acciones estratégicas paralelas

Para complementar y apoyar la labor de incidencia en la Asamblea Legislativa, que se basará en el cabildeo, se pueden emprender otras acciones, como por ejemplo las **movilizaciones de afectados**, que incluyen cualquier actividad que permita a personas interesadas en el tema expresar directamente su opinión a los

movilizadas, más fuerza se estará demostrando, y mayores serán las posibilidades de éxito en el labor de incidencia. A veces conviene aumentar poco a poco el número de personas que participarán, a fin de mostrar la fuerza y el apoyo creciente de la población a la propuesta.

Fotografía: cortesía de Foro Agropecuario



Ciudadanos se manifiestan por la condonación de la deuda agraria

diputados. Las movilizaciones pueden incluir cartas o llamadas a los diputados, firmas en una declaración, la asistencia a una reunión de cabildeo o la presencia de un grupo de personas en la Asamblea Legislativa. Por supuesto, toda actividad de movilización debe realizarse de forma pacífica.

Hay que ser muy cuidadoso en la planificación y uso de estas acciones, pues si se hace lo mismo muchas veces es probable que las acciones pierdan impacto. La cantidad de personas, cartas o firmas que se consiga es muy importante, porque cuanto mayor sea la cantidad de personas

Otras acciones para generar apoyo a la pieza de correspondencia son las que buscan cobertura en los **medios de comunicación social**. Pero antes de determinar si se quiere buscar la atención de los medios, se debe decidir si es prudente atraer mucha atención sobre la pieza. En la mayoría de casos se necesita esta atención, pero en determinados momentos se puede decidir que no conviene que el esfuerzo de incidencia sea un tema de publicidad.

Se puede lograr cobertura en los medios invitándolos a conferencias de prensa o a eventos, solicitando una entrevista en un

Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

programa de noticias o consiguiendo que se escriban editoriales a favor de la propuesta, entre otras cosas. El objetivo de los medios de comunicación es generalmente llegar al mayor número de personas posible para obtener mayor rentabilidad, así que siempre están buscando eventos y temas que generen interés en la audiencia. Por eso, cuando una organización quiere cobertura en un medio, tiene que convencer a sus periodistas o editores de que su tema interesa a la audiencia de dicho medio. En todas las actividades a las que se convoque a los medios de comunicación, es importante asegurarse de que éstos cuenten con la información correcta sobre el problema planteado, la propuesta de solución que se debate en la Asamblea

Legislativa y la organización que la promueve.

Existen otras acciones para mejorar el entendimiento de los diputados respecto al objeto de la propuesta, y que pueden ayudar a la aprobación de la pieza. **Seminarios, foros, debates** o la producción y difusión de **documentos** pueden informar y convencer a los diputados de que la solución que se propone es la más adecuada. Si se realizan esas actividades, hay que asegurarse de que los materiales y las invitaciones lleguen directamente a los diputados. De lo contrario, será difícil que la información influya en su decisión.



*Miembros de
FESPAD
auspician un foro
informativo
con los diputados*



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Fotografía: CREA Internacional



Miembros del Grupo Gestor de las Tierras Fluctuantes de Chalatenango platican con el diputado Rafael Benavides sobre su propuesta de ley

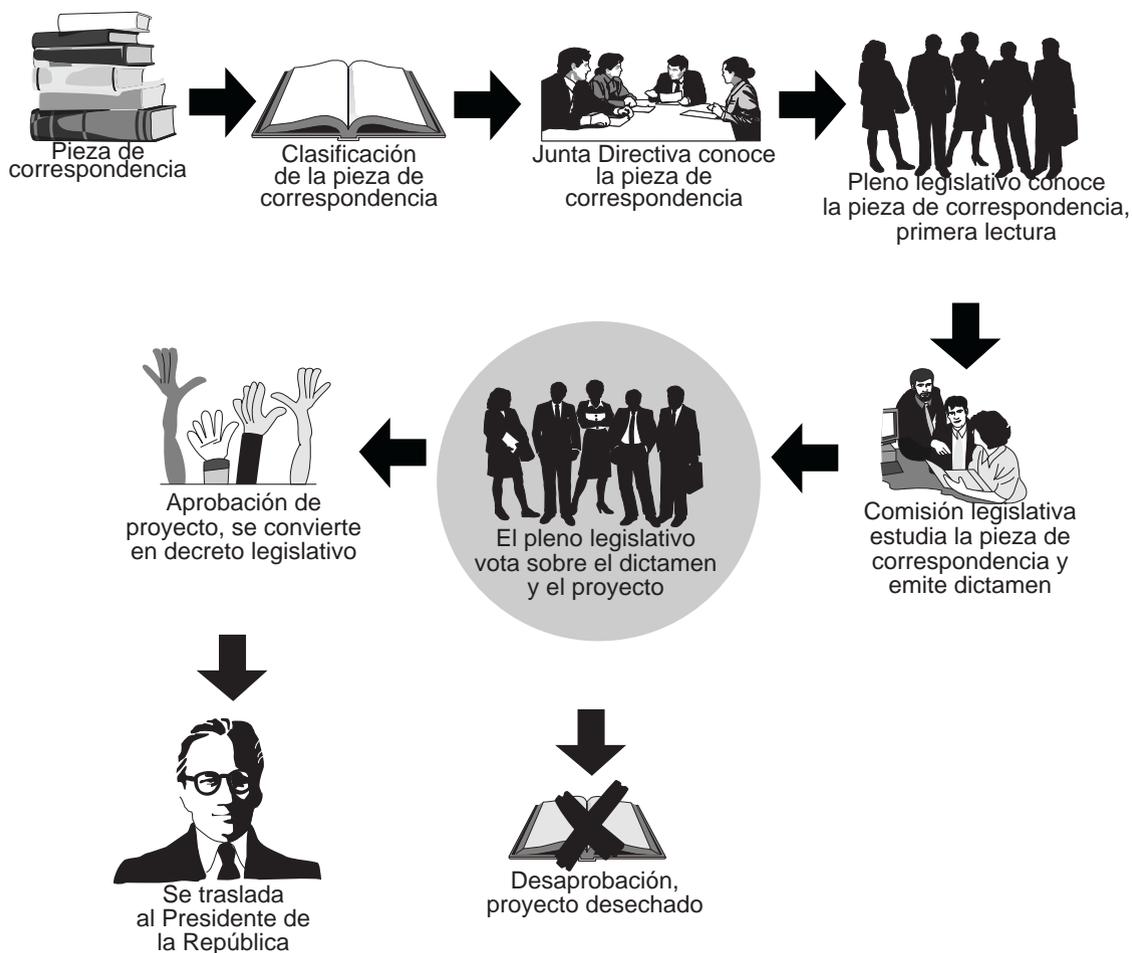
Cuadro N° 9

Resumiendo: ¿Qué hacer antes de introducir la pieza de correspondencia?

1. Organizarse.
2. Analizar el problema y desarrollar una propuesta fundamentada de solución.
3. Determinar si la Asamblea Legislativa es donde se debe incidir para resolver el problema.
4. Evaluar el momento político.
5. Evaluar el mapeo político.
6. Redactar una pieza de correspondencia y/o anteproyecto de ley, o tratar de influir en un anteproyecto que esté elaborando otra organización o entidad del Estado.
7. Determinar cuántos votos se necesitan para que la propuesta sea aprobada por la Asamblea.
8. Sondear a diputados de distintas fracciones para conocer sus opiniones sobre la propuesta que se va a presentar.
9. Definir la estrategia a desarrollar con los partidos en la Asamblea, e identificar a los diputados que darían iniciativa de ley a la pieza.
10. Planear otras acciones que complementen la campaña.

II. EL PROCESO LEGISLATIVO PASO A PASO

El recorrido de la pieza dentro de la Asamblea:



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Fotografía: cortesía de la Unidad de Prensa de la Asamblea Legislativa



1. La introducción de la pieza de correspondencia

La introducción de la pieza de correspondencia es el primer paso en el proceso de formación de ley en la Asamblea Legislativa. Como ya se dijo antes, es importante conseguir el apoyo (la firma) de uno o varios diputados para dar iniciativa de ley a la pieza. Si nadie lo hace, en la plenaria se pregunta quién le da iniciativa de ley, y si nadie responde, se envía directamente al archivo de la Asamblea, sin ser sometida a ningún tipo de discusión. Recordemos que la determinación de cuales diputados podrían apoyar en este primer momento la pieza de correspondencia forma parte de la estrategia, y es tan importante como lograr posteriormente los votos necesarios para que la propuesta sea aprobada.

Con la firma de los diputados que la respaldan, las piezas de correspondencia

deben presentarse personalmente o por correo a la oficina de recepción de correspondencia de la Asamblea Legislativa. Una vez allí, la Gerencia de Operaciones de la Asamblea Legislativa las recoge, las clasifica y forma un expediente integrado por el conjunto de datos o informaciones relacionados que la organización que la presenta haya recopilado y presentado. La clasificación que la Gerencia de Operaciones hace de las piezas es determinante para el futuro de éstas, y las divide en:

Tipo A: las que competen a la Asamblea Legislativa y constituirán un nuevo expediente.

Tipo B: las que no competen a la Asamblea Legislativa.

Tipo C: las que competen a la Asamblea Legislativa y, por haber un expediente abierto en relación al tema que tratan, pasan directamente a las comisiones a cargo de dicho expediente.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Para que una pieza pueda ser considerada en la Asamblea Legislativa debe ser clasificada como A o C. Las clasificadas como B se despachan en la plenaria sólo entregando un resumen de ellas a los diputados y éstas no pasan a las comisiones.

Para evitar que esto pueda ocurrir, hay que asegurarse de que la pieza haya sido clasificada como A o C, llamando a la oficina de correspondencia dos ó tres días después de presentarla, y averiguando en qué sesión plenaria se va a dar curso a la pieza. En el caso de que ésta sea clasificada como B, se puede pedir a los diputados que la firmaron que el día de la plenaria soliciten a la Junta Directiva que la pieza de correspondencia sea reclasificada. También es importante prepararse como organización para asistir a la sesión plenaria en que se vaya a leer la pieza por primera vez.

Cuadro Nº 10

La Asamblea Legislativa tiene tres organismos con funciones bien definidas:

- **El pleno** (o plenaria), que constituye el poder legislativo en sí mismo con todo los diputados presentes y donde se efectúan las votaciones.
- **La Junta Directiva**, encargada de administrar y presidir el trabajo legislativo y de aplicar el reglamento interno de la Asamblea Legislativa.
- **Las comisiones**, que se distribuyen por temas y los analizan a profundidad, para facilitar la labor del Pleno.

Es también la Gerencia de Operaciones quien propone a la Junta Directiva las comisiones que deben estudiar cada pieza de las clasificadas como tipo A. Normalmente, se delega en una sola comisión, pero hay casos en que se asigna un anteproyecto o propuesta a más de una. Para lograr una incidencia efectiva, habrá que identificar la comisión a la que se asignará la pieza y empezar a platicar con los miembros de la misma sobre su contenido (hacer cabildeo), para asegurar que le darán prioridad cuando llegue a sus manos.

2. La primera lectura de la pieza de correspondencia

Un día antes de cada sesión plenaria, la Gerencia de Operaciones presenta a la Junta Directiva la propuesta de agenda para dicha sesión. Luego, la Junta Directiva aprueba el contenido de la agenda o le hace modificaciones, y la presenta al pleno para su aprobación final. Los puntos básicos de la agenda suelen ser:

- Establecimiento del quórum.
- Apertura de la sesión.
- Lectura y aprobación de la agenda.
- Lectura y discusión de los dictámenes de las comisiones.
- Lectura y distribución de piezas de correspondencia.
- Convocatorias.
- Cierre de la sesión plenaria.

El reglamento interior de la Asamblea Legislativa establece que debe haber al menos una sesión plenaria cada semana. Generalmente se realiza los jueves y en ella se presentan todas las piezas de correspondencia recibidas hasta dos días antes (los martes). En algunos casos, y previa justificación, los diputados presentan alguna pieza el mismo día de la plenaria y piden a la Junta Directiva que la incluya en la agenda con carácter urgente.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Una vez en la plenaria, y llegado su momento, se lee un resumen de las piezas de correspondencia. Es lo que se conoce como la "primera lectura". Sólo se leen las de tipo A, pero se entrega a los diputados un informe sobre las demás piezas. Hay que insistir en que un diputado puede pedir durante la plenaria que una pieza clasificada como B se reconsidere como A o C, o que en lugar de leer un resumen de la misma se lea completa.

diputados piden, en la sesión plenaria donde se presenta la pieza por primera vez, que no sea enviada a una comisión para su estudio, sino que se someta a discusión y votación en esa misma sesión.

Esta medida es muy arriesgada desde el punto de vista estratégico, porque si no se tienen los votos asegurados, lo más probable es que la resolución sea desfavorable y la pieza sea enviada al

Carlos Sáenz de OEF platica con una de las asesores que elaboran el Código de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador



Fotografía: CREA Internacional

La primera lectura no determina el éxito de la pieza. Sólo significa que el tema compete a la Asamblea Legislativa y que se enviará a una comisión para que la debata y emita un dictamen pidiendo o no su aprobación definitiva.

En ocasiones, los diputados piden que una pieza sea procesada con "dispensa de trámite". Esto se hace en casos de urgencia o necesidad. Consiste en que uno o más

archivo. Una vez allí, de acuerdo a la Constitución y al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, el tema no podría ser propuesto en los siguientes seis meses. La dispensa de trámite puede incluso ser utilizada por los partidos como una forma de bloquear la posibilidad de una discusión más profunda de cierta propuesta de ley. Son pocas las piezas presentadas por la sociedad civil que logran aprobación de esta forma. La mayoría de las propuestas



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

que son aprobadas con dispensa de trámite provienen del Órgano Ejecutivo o son iniciativas de los mismos diputados.

En un análisis realizado por CREA Internacional se identificaron, entre mayo de 2000 y junio de 2001, 146 piezas de correspondencia aprobadas con dispensa de trámite. De éstas, sólo 31 provenían de organizaciones o individuos de la sociedad civil: 23 pedían eximir de

impuestos algunos eventos de caridad, la autorización de entierros o la declaración de días nacionales, y ocho buscaban la prórroga de decretos, suspensiones temporales o la intervención de la Asamblea Legislativa en problemas de ámbito local.

Cuadro Nº 11

¿Qué hacer para la primera lectura de la pieza?

La primera lectura es un momento importante en el proceso de aprobación de la pieza de correspondencia, por lo que las organizaciones suelen movilizar a sus miembros hacia la Asamblea Legislativa. Esta acción constituye un buen inicio de la gestión en la Asamblea, pero es importante recordar que el hecho de que la pieza sea leída en la plenaria la primera vez sólo significa que ha sido calificada como un tema de competencia de la Asamblea y que será enviada a una comisión. **NO SIGNIFICA QUE LA PIEZA HAYA SIDO APROBADA.**

Para las organizaciones, lo más conveniente es proceder de la siguiente manera:

1. No pedir dispensa de trámite, excepto cuando se tenga la completa seguridad de contar con los votos necesarios para la aprobación de la pieza.
2. Averiguar a qué comisión será remitida la pieza después de ser leída en la plenaria. Si no es posible asistir a la plenaria, llamar a la oficina de correspondencia de la Asamblea para saber a qué comisión fue remitida.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

3. La pieza de correspondencia en la comisión

Antes de explicar el proceso de la pieza de correspondencia en las comisiones, es importante examinar las estructuras y funciones de éstas. Existen 19 comisiones, cada una integrada de la siguiente manera: Presidente, Vicepresidente, Relator, Asesor y Miembros. Los diputados que las conforman son elegidos por la Junta Directiva en proporción al número de representantes que cada partido tiene. Cada comisión la forman entre 9 y 13 diputados, salvo la Comisión Política, que tiene 15.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, las comisiones se reúnen una vez por semana. Sin embargo su ritmo de trabajo depende del tema que aborden y de la actitud de quien la presida. La forma de trabajar también es muy variable, pero generalmente en cada reunión lo primero que se hace es leer la correspondencia recibida, entre las cuales están las piezas que vienen de la sesión plenaria anterior y las cartas con solicitudes directas a la comisión. Esto se hace para determinar la prioridad que se dará a cada tema. El presidente es el encargado de

Fotografía: cortesía de la Unidad de Prensa de la Asamblea Legislativa



Diputados y ciudadanos asisten al Foro-Consulta sobre la Descentralización en El Salvador auspiciado por la Asamblea Legislativa

Para conocer el listado completo de las comisiones de la legislatura 2000-2003 y sus funciones, ver el Anexo 2 de este documento.

Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana



Fotografía: cortesía de la Unidad de Prensa de la Asamblea Legislativa

Diputada Celina Monterrosa expone en un foro-consulta en la región occidental

organizar la agenda de trabajo, con el apoyo del técnico jurídico que cada comisión tiene asignado como asesor.

El trabajo de la comisión consiste en estudiar la pieza de correspondencia o anteproyecto de ley y emitir un dictamen, que es un acuerdo o resolución sobre la pieza, el cual retornará al pleno legislativo para su segunda lectura y la definitiva votación. Este dictamen podrá ser:

- **FAVORABLE:** propone al pleno la aprobación total o parcial (si sólo se aprueban algunos de los puntos) de la pieza.

- **DESFAVORABLE:** propone su rechazo y si el pleno lo acepta se pasa al archivo de la Asamblea Legislativa y la imposibilita de volver a presentarla en los siguientes seis meses.

- **QUE SE ARCHIVE:** propone que se envíe la pieza directamente al archivo de la Asamblea Legislativa, si el pleno acepta.

- **QUE SE RECOMIENDE:** supone, por ejemplo, la recomendación a un ministro para que realice una determinada obra. La mayoría de veces, este tipo de dictamen se dirige al Órgano Ejecutivo o al Judicial. Si el pleno acepta, se manda a la entidad de gobierno respectiva.

Si la comisión asignada para estudiar una pieza de correspondencia considera que, dada la temática que trata, su estudio le compete a otra comisión, entonces acuerda devolverla a la Junta Directiva para que la reasigne. A veces también se considera que una sola pieza debe ser discutida en dos o tres comisiones, por lo que se le envía copia a cada una. En estos casos, las comisiones tienen que reunirse para emitir un mismo dictamen, ya que no se



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

permite que existan dos dictámenes sobre una propuesta.

Cuando la comisión está discutiendo un tema cuya importancia amerita consultar a un especialista en la materia, generalmente le solicita asesoría a los técnicos del gobierno. Cuando el tema se relaciona con un ministerio o entidad autónoma, las comisiones casi siempre consultan a dicho ministerio o entidad. También hay casos puntuales de contratación de especialistas específicos, como ocurrió con la venta de ANTEL.

Entre las formas de consulta que hace la Asamblea Legislativa están los foros, seminarios y entrevistas. El público tiene oportunidad de opinar para la consideración de los diputados. Los grupos o las personas interesadas pueden sugerir a la comisión que realice la consulta, pero ésta decide si la hace o no, y determina el número de personas o instituciones que desea invitar. La Comisión de Modernización de la Asamblea Legislativa frecuentemente apoya estas actividades a petición de las comisiones. Se debe tener presente que si la comisión invita a un grupo a dar una ponencia, hay que prepararla lo mejor posible para aprovechar la oportunidad.

En la legislatura 2000-2003 se han dado varios ejemplos de consultas realizadas por las comisiones, entre ellas, un Foro sobre Ordenamiento Territorial auspiciado por la Comisión de Asuntos Municipales, donde participaron individuos y organizaciones seleccionados por esa comisión, quienes presentaron sus ponencias.

Muchas organizaciones consideran como tiempo perdido el período durante el cual la pieza está en la comisión. En realidad

este es un momento clave que la organización puede aprovechar para realizar dos tareas importantes: asegurar un dictamen favorable en la comisión y una votación favorable cuando se da la segunda lectura de la pieza en la sesión plenaria. La segunda tarea es importante porque después de un dictamen positivo en la comisión quedan pocos días para la votación final en la plenaria.

Durante el tiempo que la comisión estudia la pieza, se debe hablar con los diputados de dicha comisión y con otros diputados claves de los partidos cuyos votos se necesitan para ganar. Hay que atraer la atención sobre el tema mediante eventos y/o cobertura en los medios de comunicación. Algunas organizaciones movilizan su membresía para expresar su apoyo a la pieza. Lo importante es no quedarse inactivos ni abandonar la pieza, porque sin los esfuerzos de incidencia es poco probable que se logre un dictamen favorable.

En algunos casos, quienes han hecho la solicitud, o incluso los propios diputados, pierden interés en discutirla. Cuando hay una nueva Asamblea Legislativa, los integrantes de las comisiones cambian y generalmente lo primero que hacen es revisar aspectos pendientes, lo que en muchos casos significa que archivan algunas piezas por dictamen, ya que ni los solicitantes ni los diputados que le dieron iniciativa muestran interés en que se continúen discutiendo los temas.



Cuadro N° 12

¿Qué hacer mientras la pieza de correspondencia es estudiada en la comisión?

1. Averiguar quiénes son los miembros de la comisión a la que fue asignada la pieza.
2. Acercarse a ellos el día después de la plenaria. La semana entrante decidirán qué prioridad darán a la pieza, y la pueden agilizar o abandonar por tiempo indefinido. Tratar de convencer a por lo menos uno de los diputados de la comisión de la importancia de su pieza para evitar que ésta sea ignorada.
3. Pedir reuniones con cada uno de los diputados de la comisión, para conocer sus opiniones sobre la pieza. No olvidar llevar una copia y un resumen de la pieza a la reunión. Muchas veces sólo el presidente de la comisión tiene una copia de la misma.
4. Buscar al técnico de la comisión y establecer una relación cordial con él.
5. Platicar con el presidente de la comisión para saber cuándo y cómo se va a discutir la pieza. Aprovechar para pedir audiencia ante la comisión entera, y para preguntar si ésta hará una audiencia pública sobre el tema. Si es así, se debe solicitar espacio para presentar una ponencia.
6. Hablar con los miembros de la comisión por lo menos una vez cada semana para dar seguimiento a la pieza. En ese momento es importante que las organizaciones que estén promoviendo la propuesta se mantengan al tanto del avance del tema, a fin de proveer la información que se necesite para facilitar un dictamen favorable.
7. Buscar el apoyo de diputados influyentes de los partidos cuyos votos serán necesarios en la votación de la sesión plenaria. Ellos pueden ayudar al acercamiento con los jefes de fracción o con personas influyentes en cada partido. El hecho de que la pieza reciba un dictamen favorable en la comisión no significa que será aprobada por el pleno, ya que hay muchos casos en que algún diputado en la comisión vota individualmente y su partido decide no apoyarle en la plenaria.
8. En último caso, si la comisión no agiliza la discusión de la propuesta, se puede dirigir una carta a la Junta Directiva de la Asamblea para que asigne un plazo para la resolución. Esta acción de la Junta constituye una sugerencia a la comisión, no una resolución que debe ser acatada. Esta medida debe tomarse en última instancia, ya que a los diputados no les gusta aceptar plazos y se podría generar un ambiente poco favorable para la aprobación de la propuesta.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

4. La Segunda Lectura de la Pieza de Correspondencia

Cuando la comisión tiene un “dictamen”, se lo manda a la Junta Directiva para que lo incluya en la agenda de la siguiente

plenaria. La lectura del dictamen en la plenaria se conoce como la “segunda lectura” de la pieza y precede a la votación final.

Fotografía: cortesía de ANDAR



Miembros de ANDAR dialogan con miembros de la Comisión de Economía sobre su propuesta

Cuadro Nº 13

El caso del subsidio a la energía eléctrica para los sistemas rurales de agua potable.

En septiembre de 2000, la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo y Distribución del Agua a Nivel Rural (ANDAR) envió a la Asamblea Legislativa una pieza de correspondencia en la que pedía una modificación a la ley del Fondo de Inversión en Electricidad y Telefonía (FINET). Pedía la restauración del subsidio de la energía eléctrica a los sistemas rurales de agua potable, otorgado por la Asamblea en 1998 y suspendido en posteriores modificaciones a la ley del FINET.

Durante el proceso de la pieza en la Asamblea, ANDAR mantuvo un cabildeo constante con los diputados y realizó varias movilizaciones de sus miembros. El día de la segunda lectura de su pieza en la plenaria, ANDAR contaba con suficientes votos para la aprobación del dictamen. Sin embargo, no tenía los votos de ARENA y temía la posibilidad de un veto presidencial al decreto. Durante la sesión plenaria, se reunió con diputados de ARENA y logró un acuerdo para limitar la vigencia del subsidio a dos años a cambio de sus votos. De esa manera evitó el posible veto.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Durante el transcurso de la plenaria, algunos diputados pueden solicitar permiso para decir algo sobre la pieza, ya sea a favor o en contra. Según el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (Capítulo IV, Artículo 44) la organización que promueve la pieza también puede solicitar que se le permita dirigirse al pleno legislativo, enviando una solicitud a la Junta Directiva tres ó cuatro días antes de la sesión plenaria. En la carta se debe solicitar la intervención en el pleno y especificar los puntos sobre los que se desea hablar.

Antes de la sesión plenaria, la Junta Directiva notifica la aprobación de la solicitud y el tiempo que le asigna a la intervención. En ese momento, el ponente sólo debe referirse a los puntos sobre los cuales solicitó hablar y hacerlo en el tiempo asignado. Debe dirigirse a los diputados con respeto y con palabras que no sean ofensivas, ya que de lo contrario el Presidente de la Asamblea Legislativa le puede pedir que abandone el salón.

Si la pieza incluye una propuesta de ley nueva, suele ser discutida en la plenaria primero en términos generales y después capítulo por capítulo. En la discusión de los capítulos hay una última oportunidad de introducir cambios en el texto. Hay que tener lista una redacción alternativa para las modificaciones que quieren y una estrategia para impulsarlas que incluye la identificación de un diputado quien acepta presentarlas al pleno.

Después que se ha discutido el dictamen en la plenaria, se procede a la votación sobre la misma, donde se determina la aprobación o negación de la pieza. Si en la votación de la sesión plenaria se deniega la solicitud, ésta será archivada. Si por el contrario se aprueba, el anteproyecto se convierte automáticamente en decreto y

el asesor de la comisión le asigna un número y da seguimiento al proceso para que el decreto se transcriba formalmente y con las observaciones o modificaciones que pudo haber tenido en la aprobación. Las sesiones plenarias son grabadas y las cintas magnetofónicas se guardan y sirven como respaldo de lo que se discute y aprueba en la plenaria; si hay dudas acerca de si el decreto dice algo diferente de lo que fue aprobado, se puede investigar en las cintas.

El nuevo decreto, una vez transcrito, será firmado por los miembros de la Junta Directiva antes de enviarlo al Presidente de la República. Generalmente éstos lo firman sin verificar si lo que está escrito es lo mismo que se aprobó, confiando en el personal técnico responsable de esta tarea. En algunos casos ha habido denuncias sobre alteraciones en el decreto, en el sentido de que lo escrito no se corresponde con lo aprobado verbalmente en la sesión plenaria. Un caso reciente fue el de la aprobación del Presupuesto General de la Nación para el año 2001. Cuando hay controversias sobre lo que fue acordado, los diputados pueden solicitar la grabación de la sesión plenaria en que fue aprobado el decreto para revisar los acuerdos verbales y pedir que se hagan las correcciones en caso de que sea necesario.

Del decreto aprobado se emiten tres originales y una copia. Dos de los originales se le envían al Presidente de la República, el otro original queda en manos de la Junta Directiva y la copia se envía a la comisión que lo discutió.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Cuadro N° 14

¿Qué hacer para la segunda lectura de la Pieza?

Este es el momento propicio para utilizar toda la fuerza de la organización para movilizar a la membresía, buscar cobertura en los medios y hacer las últimas reuniones de cabildeo en la plenaria. Si bien es cierto que no se suele disponer de mucho tiempo entre el dictamen favorable de la comisión y la votación en plenaria (a veces, menos de una semana), todavía hay posibilidades de cambiar opiniones y votos. En este momento puede ser necesario ceder en algunos puntos de la pieza para lograr la aprobación de los demás.

Las acciones recomendables son:

1. Discutir internamente, antes de la plenaria, si están dispuestos a negociar o ceder algunos puntos incluidos en la pieza, e identificar cuáles.
2. Movilizar a la membresía para asistir a la Asamblea Legislativa.
3. Convocar las últimas conferencias de prensa antes de la votación, u otras acciones dirigidas a los medios de comunicación.
4. Platicar con los diputados antes y durante la sesión plenaria, para asegurar sus votos si ya están acordados, o para continuar con el cabildeo si no se tienen los suficientes para aprobar la pieza o si hay riesgo de que sufra un veto presidencial.
5. Solicitar permiso para que uno de los miembros se dirija al Pleno antes de la votación, enviando una carta a la Junta Directiva, tres ó cuatro días antes de que se celebre la sesión.



III. LA SANCIÓN DEL DECRETO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Cuando la Asamblea Legislativa aprueba un decreto, dispone legalmente de 10 días hábiles para enviárselo al Presidente de la República y que éste le de o no su aprobación. En este punto, se pueden dar tres situaciones:

a) Que el Presidente lo **sancione**, es decir, que lo apruebe. En este caso, firma los dos ejemplares que le han enviado, se queda con uno y devuelve el otro a la Asamblea Legislativa. Luego lo manda a publicar al Diario Oficial, para que se convierta en ley.

b) Que lo devuelva a la Asamblea Legislativa con **observaciones**. Esto generalmente ocurre cuando el decreto tiene errores de escritura, o cuando él quiere hacer exclusiones o cambios específicos en los artículos. En este caso, si la Asamblea Legislativa hace dichas correcciones, el Presidente puede aprobarlo.

c) Que reciba **el veto** del Presidente, o sea, que no lo apruebe, ya sea porque lo considere inconstitucional o porque lo estime inconveniente desde el punto de vista político.

En cualquiera de los tres casos, el Presidente tiene ocho días hábiles para enviar su respuesta. Si en ese tiempo no ha contestado de ninguna forma, la ley se da por aprobada.

Cuando el Presidente veta un decreto, lo remite a la Asamblea y el documento se considera de nuevo como pieza de

correspondencia que se envía a la comisión pertinente, la cual decidirá archivarlo o someterlo a otra votación. Si en una nueva votación se aprueba con 2/3 de los votos, el Presidente no lo podrá vetar y deberá sancionarlo y mandarlo a publicar. Si no se logra ese número de votos, el decreto no puede ser aprobado y se manda a archivar.

Si el veto del Presidente es por considerar que el decreto es inconstitucional y si la Asamblea Legislativa lo vuelve a aprobar con el 2/3 de los votos, el Presidente tendrá tres días hábiles para dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, la cual dispone de 15 días hábiles para fallar sobre la inconstitucionalidad del decreto. Si la Corte decide que el decreto no es inconstitucional, el Presidente de la República está obligado a sancionarlo y mandarlo a publicar como ley. Si la Corte decide que es inconstitucional, el decreto muere y no es publicado como ley.

Después de que el decreto sea firmado por el Presidente, éste tiene que mandarlo a publicar en el Diario Oficial dentro de los siguientes 15 días hábiles. Una vez ha sido publicado, se constituye en ley, aunque deben esperarse ocho días hábiles para que entre en vigencia, es decir, para que el cumplimiento de la nueva ley sea obligatorio.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Cuadro Nº 15

¿Qué hacer cuando el Decreto es enviado al Presidente de la República?

Ésta es la última fase del proceso de formación de ley. Cuando el decreto se manda al Presidente, las opiniones de los distintos partidos ya están definidas y son conocidas. Si fue aprobado con los votos del partido en el gobierno (en el período 1999-2004 es ARENA), no es muy común que el Presidente lo vete. Si, por el contrario, no fue así, es muy probable que lo haga.

Las mejores estrategias para evitar el veto empiezan desde antes de introducir la pieza. En esta última fase, el tiempo es sumamente corto y resulta casi imposible influir en opiniones que se han estado formando durante todo el proceso. Si se teme que el decreto sea vetado, se pueden gestionar reuniones con el Presidente o sus asesores, aunque éstas son generalmente bastante difíciles de conseguir. Otra posibilidad es, si se identificaron algunos diputados del partido de gobierno que se mostraron como defensores de la propuesta, pedirles a ellos que hablen con el Presidente o sus asesores y se expresen a favor del decreto.

Siempre es bueno mantener la presión en los medios de comunicación, a través de reportajes, editoriales y entrevistas sobre el tema. Se pueden hacer manifestaciones o movilizaciones para apoyar el decreto en ese momento, aunque no está claro el impacto que pueda tener este tipo de actividad sobre las decisiones del Presidente.

Si el decreto es vetado por el Presidente, siempre se puede volver a la Asamblea Legislativa para intentar lograr los 56 votos que obliguen al Presidente a sancionarlo.



IV. LA APLICACIÓN DE LA LEY

Como se decía más arriba, una ley entra en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, y es obligación de la entidad del Estado indicada en la ley asegurar su cumplimiento. Esto significa que dicha entidad tiene que preparar todas las condiciones para que la ley se cumpla. Algunas de las tareas necesarias pueden ser la compra de equipos nuevos, la instalación de oficinas en distintas localidades, la difusión de la ley o la capacitación de funcionarios. Cuando la ley es nueva se requiere, además, elaborar los reglamentos que rijan su cumplimiento.

Aunque es tentador pensar que al entrar en vigencia la ley el trabajo de la organización que la impulsó ha terminado,

la verdad es que puede quedar mucho por hacer para convertir en realidad la solución que se busca. Éste es el momento para celebrar el haber ganado en la lucha por crear la ley, pero también para planificar la forma en que se va a acompañar, monitorear e incidir para garantizar su cumplimiento. Una ley que no se cumple no sirve para lo que fue escrita.

Existen muchas leyes que, a pesar de haber costado mucho trabajo su aprobación, por falta de seguimiento quedan sin una aplicación efectiva. Este tema, sin embargo, requiere más desarrollo, por lo que debe ser abordado en otro manual. A manera de ilustración sobre esta fase del trabajo, mostramos un último ejemplo.

Cuadro Nº 16

ANDAR: La aplicación del subsidio

En diciembre de 1998, ANDAR ganó una modificación a la ley del FINET que otorgaba a los sistemas rurales de agua potable un subsidio a la energía eléctrica. Este subsidio tenía que ser aplicado por el FINET y por las distribuidoras de energía eléctrica.

En ANDAR no se quedaron inactivos después de la aprobación de la ley y realizaron tres reuniones con las distribuidoras de energía para acordar los mecanismos de aplicación del subsidio. Al ver que los mecanismos no se hacían efectivos, volvieron a la Asamblea Legislativa, específicamente a la Comisión de Economía y Agricultura, para plantear los problemas en la aplicación de la ley. La comisión rápidamente realizó reuniones separadas con representantes de las empresas distribuidoras de energía eléctrica y con el FINET. Al ver que no se resolvía el problema de aplicación de la ley, la comisión convocó a una reunión a todos los actores involucrados para encontrarle una solución. Esto es otro ejemplo de cómo la Asamblea Legislativa ejerce las funciones de control y seguimiento legislativo.

Al final, ANDAR logró que se aplicara el subsidio, ocho meses después de la entrada en vigencia de la ley, porque nunca dejaron de vigilar su cumplimiento y luchar para que se hiciera efectivo.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Fotografía: cortesía de ANDAR



Miembros de ANDAR durante una manifestación en las instalaciones de FINET, por la falta de implementación del subsidio de electricidad



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

ANEXO 1

ARTICULO 131 CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR

Artículo 131. Corresponde a la Asamblea Legislativa:

1°- Decretar su reglamento interior;

2°- Aceptar o desechar las credenciales de sus miembros, recibir a éstos la protesta constitucional, y deducirles responsabilidades en los casos previstos por esta Constitución;

3°- Conocer de las renunciaciones que presentaren los Diputados, admitiéndolas cuando se fundaren en causas justas legalmente comprobadas;

4°- Llamar a los Diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios;

5°- Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias;

6°- Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra legalmente declarada o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias;

7°- Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación;

8°- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas;

9°- Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil;

10°- Aprobar su presupuesto y sistema de salarios, así como reformas, consultándolo previamente con el Presidente de la República para el solo efecto de garantizar que existan los fondos necesarios para su cumplimiento.

Una vez aprobado dicho presupuesto se incorporará al Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública;

11°- Decretar, de una manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza, para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios;

12°- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesario para su pago;

13°- Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera;

14°- Recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que, conforme a la ley, deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República;

15°- Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea;

16°- Desconocer obligatoriamente al



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su período constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un Presidente Provisional;

17°- Elegir, para todo el período presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de Designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución;

18°- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo;

19°- Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura;

20°- Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea.

21°- Determinar las atribuciones y competencias de los diferentes funcionarios cuando por esta Constitución no se hubiese hecho;

22°- Conceder, a personas o poblaciones, títulos, distinciones honoríficas y gratificaciones compatibles con la forma

de gobierno establecida, por servicios relevantes prestados a la Patria.

No obstante, se prohíbe que tales títulos, distinciones y gratificaciones se concedan, mientras desempeñen sus cargos, a los funcionarios siguientes:

Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros y Viceministros de Estado, Diputados a la Asamblea Legislativa, y Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia;

23°- Conceder permiso a los salvadoreños para que acepten distinciones honoríficas otorgadas por gobiernos extranjeros;

24°- Conceder permisos o privilegios temporales por actividades o trabajos culturales o científicos;

25°- Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo;

26°- Conceder amnistía por delitos políticos o comunes cometidos por un número de personas que no baje de veinte; y conceder indultos, previo informe favorable de la Corte Suprema de Justicia;

27°- Suspender y restablecer las garantías constitucionales de acuerdo con el Artículo 29 de esta Constitución en votación nominal y pública con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos;

28°- Conceder o negar permiso a los salvadoreños para que acepten cargos diplomáticos o consulares que deban ser ejercidos en El Salvador;

29°- Permitir o negar el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República, y el establecimiento de naves o aeronaves de guerra de otros países, por mas tiempo del establecido en los tratados o prácticas internacionales;



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

30°- Aprobar las concesiones a que se refiere el Art. 120 de esta Constitución;

31°- Erigir jurisdicciones y establecer cargos, a propuesta de la Corte Suprema de Justicia, para que los funcionarios respectivos conozcan en toda clase de causas criminales, civiles, mercantiles, laborales, contencioso- administrativas, agrarias y otras;

32°- Nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones;

33°- Decretar los Símbolos Patrios;

34°- Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas;

35°- Calificar la fuerza mayor o el caso fortuito a que se refiere el último inciso del Art. 80;

36°- Recibir el informe de labores que debe rendir el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República y el Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador;

37°- Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los Ministros de Estado; o a los Organismos correspondientes, la de Funcionarios de Instituciones Oficiales Autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su

caso, la resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los Jefes de Seguridad Pública o de Inteligencia de Estado por causas de graves violaciones de los Derechos Humanos;

38°- Ejercer las demás atribuciones que le señale esta Constitución.



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

ANEXO 2

DESCRIPCIÓN DE LAS FUNCIONES DE LAS COMISIONES LEGISLATIVAS

Comisión de Asuntos Municipales: Responsable de temas relacionados con los municipios: impuestos, ordenamiento territorial, descentralización y participación ciudadana. (13 miembros)

Comisión de Cultura y Educación: Responsable de temas relacionados con el ámbito cultural y artístico, con el otorgamiento de títulos honoríficos y con el sistema educativo nacional. Somete a análisis las regulaciones de la Carrera Docente. (9 miembros)

Comisión de Defensa: Responsable de temas que tratan sobre la legislación y la doctrina militar. Propicia las relaciones entre la Fuerza Armada y la población civil y entre Alto Mando Militar y Órgano Legislativo. (9 miembros)

Comisión de Economía y Agricultura: Responsable de temas relacionados con las actividades económicas y agrícolas, en todas sus ramas. Además, analiza las leyes para la prestación de los servicios públicos, como la energía eléctrica, telefonía y derivados del petróleo. (13 miembros)

Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez: Responsable de temas que tienen que ver con la protección de los derechos de los menores, los adultos mayores y las mujeres. Vela por el fortalecimiento y protección de la familia. (9 miembros)

Comisión Financiera: Responsable de temas relacionados con la legislación financiera y con todas las regulaciones a instituciones bancarias y

no bancarias que captan fondos del público o se dedican al mercado bursátil. (9 miembros)

Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto: Responsable de temas que tratan sobre los impuestos nacionales, los préstamos internacionales, el presupuesto nacional, la ley de salario y otros aspectos financieros y de la hacienda pública. (13 miembros)

Comisión de Justicia y Derechos Humanos: Responsable de temas relacionados con la administración de justicia y los derechos fundamentales, incluyendo todo referente al Órgano Judicial, al Sistema Penitenciario, al Registro de Propiedades, al Ministerio Público y a la Procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos. (9 miembros)

Comisión de la Juventud, Deporte y Recreación: Responsable de temas relacionados a la legislación sobre la Juventud, a cualquier práctica deportiva y a las instituciones o entidades que brindan sana recreación. (9 miembros)

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales: Responsable de temas que tienen que ver con las reformas constitucionales, vetos, observaciones presidenciales, antejuicios a funcionarios, interpelaciones e inconstitucionalidades. Presenta al Pleno los informes de los funcionarios electos por la Asamblea Legislativa. (9 miembros)



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

Comisión de Modernización:

Responsable de temas vinculados al Plan de Modernización de la Asamblea Legislativa. Busca la transformación del Órgano Legislativo, a fin de incentivar la participación ciudadana en el proceso de formulación de leyes. (9 miembros)

Comisión de Obras Públicas:

Responsable de temas que tratan sobre la administración de las obras públicas, la vivienda popular, el desarrollo urbano y el tránsito de vehículos. (9 miembros)

Comisión Política:

Responsable de los aspectos que tratan sobre la vida política e institucional del Estado y sobre la elección de importantes funcionarios públicos. (15 miembros)

Comisión de Protección al Medio Ambiente y Salud Pública:

Responsable de temas vinculados a la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, la prevención y control de las enfermedades, la protección de la salud pública y el sistema de salud nacional. (13 miembros)

Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales:

Responsable de temas que tratan sobre las leyes electorales, el registro electoral y las reformas constitucionales sobre las elecciones populares. (9 miembros)

Comisión de Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior:

Responsable de temas relacionados con acuerdos internacionales, incluyendo la ratificación de tratados, convenios, protocolos y enmiendas internacionales; el tránsito de tropas extranjeras por el

territorio nacional, la integración centroamericana y todo lo referente a la protección de los salvadoreños en el extranjero. (9)

Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad:

Responsable de temas relacionados con la seguridad ciudadana y el narcotráfico, incluyendo lo relativo a la Academia Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil. Además, vigila el proceder de las Agencias de Servicio de Seguridad Privada. (13 miembros)

Comisión de Trabajo y Previsión Social:

Responsable de los temas relacionados con la legislación laboral y la previsión social. Analiza las posibles reformas del Código de Trabajo. (9 miembros)

Funciones de las comisiones y número de miembros en la legislatura 2000-2003, tomado de FUNDASPAD, "Nuestra Asamblea Legislativa"



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

ANEXO 3

Ejemplo: Pieza de Correspondencia

SEÑORES SECRETARIOS DE LA HONORABLE ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASAMBLEA LEGISLATIVA	
Gerencia de Operaciones Legislativas	
Correspondencia Recibida	
Día: 2 JUL 2011	Hora: 9:30
Recibido por: [Firma]	

Los abajo firmantes, todos y todas ciudadanas/os de este país y derechohabientes del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, venimos por este medio a solicitarles que interpongan sus buenos oficios en el sentido que se llame e interpele al señor Director General del ISSS, por los motivos siguientes:

El tema de la salud, entra en el ámbito de los llamados derechos Económicos, Sociales y Culturales y está tutelado en nuestra Constitución de la República en los arts. 1. El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social. Art. 35: El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia. Art. 65: La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento. El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación. Art. 66: El Estado dará asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos y a los habitantes en general, cuando el tratamiento constituya un medio eficaz para prevenir la diseminación de una enfermedad transmisible. En este caso, toda persona está obligada a someterse a dicho tratamiento.

Como derechohabientes cotizamos mes a mes una cuota fijada de acuerdo a los salarios que percibimos; cotizaciones que nos dan el derecho a que se nos brinde una buena atención al momento de hacer uso de los hospitales o de las clínicas de dicho Instituto, sin tener que pagar recargo por los servicios recibidos o tener que comprar los medicamentos que se nos recetan. Sin embargo en la práctica, hemos encontrado una serie de anomalías que tienen que ver con la mala calidad de los servicios, esto es producto de la política institucional diseñada y ejecutada para que todos y todas las personas que hacemos uso de dichos servicios nos quejemos por esa mala atención. Producto de esa mala atención queremos señalar lo siguiente: Existe desabastecimiento de medicamentos en las farmacias de las clínicas y hospitales del Seguro social, por lo que, ya nos ha sucedido que después de pesar consultas médicas, se nos dan las recetas para ir a reclamarnos a farmacias particulares y con la agravante de que dichas farmacias nos tienen que decir que la cuota del ISSS de ese mes, ya la cubrieron y tenemos que esperar al próximo mes. Hemos tenido conocimiento de que en varias ocasiones al derechohabiente se le ha exigido que compren los clavos o el platino que demanda una operación, entre otras.

Como cotizantes pagamos una cuota mensual y tenemos información que el año dos mil el Instituto Salvadoreño del Seguro Social reportó en su balance contable, en el que tuvo un superávit de \$ 362



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

millones de colones, entonces si existiendo recursos económicos, por qué no se abastece a los hospitales y clínicas de los medicamentos necesarios, de los aparatos y de los demás accesorios que los galenos necesitan para hacer una operación, sin tener que referir al paciente a otros hospitales o farmacias particulares a reclamar dicho servicio o los medicamentos.

Por lo anteriormente expuesto a Ustedes con el debido respeto PEDIMOS:

- I- Se nos admita la presente pieza de correspondencia.
- II- Se llame e interpele al Lc. MAURICIO RAMOS, en su carácter de Director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, para que explique a que se debe el desabastecimiento de medicamentos en los hospitales y clínicas de esa institución?, Que explique el por qué se le exige al derechohabiente a que compre los clavos y/o platinos que demanda una operación? ¿ Que papel juega en todo esto el Dr. Pereira como Jefe del Departamento de Planificación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social ? ¿Cuál será el destino del superávit de los \$392 millones de colones que dejó el ejercicio contable del año dos mil? Y ¿ cuáles serán las medidas que el ISSS adoptará para mejorar la calidad de los servicios para los y las cotizantes?

Señalamos para oír notificaciones: Acción para la Salud en El Salvador APSAL, Colonia El Refugio, Avenida San José N° 322, San Salvador. Teletax. 225- 7168.

San Salvador, dos de julio de dos mil uno.

Margarita Posada

CIP 1-1-330526

Oscar Mauricio Rosales Osegueda

CIP 1-1-07970

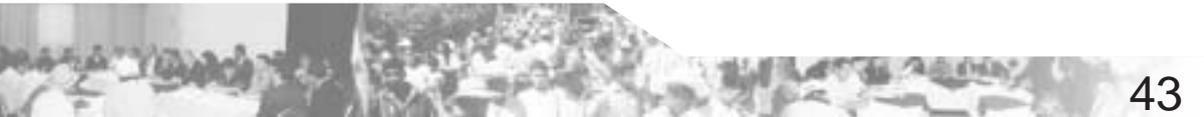
Sandra Delfina Guerrero

CIP 5-11-002378

Santiago Diaz

CIP. 4-1-0022693

Violeta Alajuela



Incidencia Política en La Asamblea Legislativa: Una Guía Ciudadana

ANEXO 4 BIBLIOGRAFÍA OBRAS Y DOCUMENTOS

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE EL SALVADOR, *Guía Legislativa 2000-2003*. San Salvador, 2000.

FUNDASPAD, "Nuestra Asamblea Legislativa". www.aspad.org

PEÑATE MARTÍNEZ, OSCAR, *El Salvador: La Asamblea Legislativa*. San Salvador, Editorial Nuevo Enfoque, 1998.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, San Salvador.

VASQUEZ LOPEZ, LUIS, *Constitución y Leyes Penales de El Salvador 2000*. San Salvador, Editorial LIS, 2000.

ZAMORA, Rubén, *La Asamblea Legislativa de El Salvador*. San Salvador, Fundación Friedrich Ebert, 1997.

ENTREVISTAS

ABREGO, ABRAHAM, Gerente del Centro de Estudios Constitucionales y Derechos Humanos, de la Fundación de Estudios para la Aplicación de Derecho (FESPAD), 20 de noviembre de 2000.

ARTIGA, RAÚL, Coordinador de la Red de Agua y Saneamiento, 17 de noviembre de 2000.

ALVARENGA, ARÍSTIDES, Diputado del PDC, 26 de junio de 2001.

CENTENO, HUMBERTO, Diputado del FMLN, 26 de junio de 2001.

CHÁVEZ, JAIME, Encargado de Decretos de la Asamblea Legislativa, 26 de junio de 2000.

JOVEL, ANA MERCEDES, Equipo de Iniciativa Ciudadana y Participación Política de las Mujeres, del Movimiento de Mujeres Mélida Anaya Montes, 14 de noviembre de 2000.

MARTÍNEZ VENTURA, JAIME, Director del Centro de Estudios Penales de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), 20 de noviembre de 2000.

MARROQUÍN, DAGOBERTO, Diputado del PCN, 27 de junio de 2001.

MENJIVAR CHACÓN, JULIO, Presidente de la Asociación Nacional para la Defensa, Desarrollo, y Distribución del Agua a Nivel Rural (ANDAR), noviembre de 2000.

PINEDA, ARMANDO, Gerente de Operaciones de la Asamblea Legislativa, 11 de diciembre de 2000.

REYES, CARLOS, Diputado de ARENA, 27 de julio de 2001.

SALDAÑA, FRANCISCO, Secretario General del Consejo Ejecutivo Nacional del Foro Agropecuario, 14 de noviembre de 2000.

ZAMORA, RUBÉN, Diputado por el Centro Democrático Unido (CDU), períodos 1991-1994 y 1997-2000, 5 de diciembre de 2000.

VILLEDA FLORES, FRANCISCO, Directivo de la Intercomunal de San Francisco Menéndez, Ahuachapán, 13 de noviembre de 2000





CREATIVE ASSOCIATES INTERNATIONAL 
CREA Internacional de El Salvador
Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad
www.caii.net/participacion



**Agencia para el Desarrollo Internacional de
los Estados Unidos**
www.usaid.gov